

“PARQUES DE PAPEL” E O PARADOXO DA COMPENSAÇÃO

Thiago Serpa Erthal*

Resumo: “Parques de papel” é uma denominação provocativa atribuída aos parques nacionais, estaduais e municipais, espécies de unidade de conservação compostas por áreas exclusivamente públicas, que são criados formalmente, mas não integralmente implementados. Nesse sentido, estudos demonstram que a região sudeste brasileira detinha, até 2000, a pior relação de parques nacionais regularizados, correspondendo a tão somente 44,35% da área total protegida normativamente. Para diagnosticar e analisar esse problema, tomou-se como fonte pesquisas empíricas encontradas em revisão bibliográfica e nos dados disponibilizados pelo SNUC. O marco teórico utilizado foi a análise econômica do direito, especialmente em sua acepção neoclássica, que toma o comportamento do homem e suas instituições a partir de uma premissa de racionalidade individual ilimitada. A partir daí, verificou-se no fenômeno nomeado como paradoxo da compensação uma das potenciais causas do referido déficit de aderência entre a norma e o fato social, propondo-se – sem a pretensão de esgotamento – algumas medidas possíveis para mitigá-lo.

Palavras-chave: SNUC. Parques de papel. AED. Paradoxo da compensação. Meio ambiente.

Sumário: 1. Introdução. 2. Uma análise econômica da propriedade: o teorema de coase. 3. Direitos de propriedade e de responsabilidade. 4. As unidades de conservação e os “parques de papel”. 5. Uma colaboração da AED: as desapropriações e o paradoxo da compensação. 6. Considerações finais. Referências.

“Paper parks” and paradox of compensation

Abstract: “Paper parks” is a provocative name given to national, state, and municipal parks, species of conservation unit comprised of exclusively public areas, which are formally created but not fully implemented. In this sense, studies show that, until 2000, the southeastern region of Brazil had the worst ratio of regularized national parks, accounting for only 44.35% of the total normatively protected

* Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Procurador Federal na Advocacia-Geral da União (AGU) e Professor Pesquisador no Instituto de Ciência, Tecnologia e Inovação de Maricá (ICTIM). *E-mail:* thiagoerthal@yahoo.com.br

area. In order to diagnose and analyze this problem, empirical research found in a literature review and data provided by “SNUC” was taken as a source. The theoretical framework used was law and economics, especially in its neoclassical sense, which takes the behavior of man and his institutions from a premise of unlimited individual rationality. From that point on, it was verified in the phenomenon named as paradox of compensation one of the potential causes of the referred deficit of adherence between the norm and the social fact, proposing – without the pretense of exhaustion – some possible measures to mitigate it.

Keywords: “SNUC”. Paper parks. Law and economics. Paradox of compensation. Environment.

Summary: 1. Introduction. 2. An economic analysis of property: Coase Theorem. 3. Property rights and liability. 4. Conservation units and the “paper parks”. 5. A law and economics collaboration: expropriations and the paradox of compensation. 6. Final considerations. References.

1 Introdução

O direito de propriedade é um dos pilares do ordenamento jurídico brasileiro, não só pela proeminência que todas as Constituições Federais lhe atribuíram – e a Carta de 1988 não foge a essa regra – como principalmente pela forma pela qual o próprio sistema é estruturado.

Essa premissa, que a princípio pode parecer intuitiva, revela uma tendência que será seguida nas linhas abaixo por pesquisar a propriedade não apenas como um instituto jurídico, mas principalmente como um fenômeno social e econômico. A fundamentalidade do direito de propriedade não é conferida pela Constituição Federal, mas sim reconhecida pela lei maior.

Assim como não se pode impedir o sol de se pôr ou as chuvas de cair, do direito também não se pode esperar mais do que as contingências lhe permitem regular. A maneira como as macro e microrrelações socioeconômicas se dão no mundo ocidental pressupõe apropriações privadas de bens corpóreos e incorpóreos, a partir das quais as trocas se tornam possíveis.

Essa compreensão é importante não para a defesa da propriedade como elemento estruturante do ordenamento jurídico brasileiro. Como já se afirmou acima, isso é uma premissa. Tal relevância se mostra em especial no estudo dos institutos que de uma forma ou de outra se propõem a limitar ou mesmo suprimir determinada propriedade privada em prol de um suposto interesse público prevalente.

As últimas décadas têm sido ricas de debates. A Constituição de 1988 afirma expressamente que a propriedade atenderá a sua função social, característica também impregnada no capítulo da política urbana¹ e do meio ambiente. O Código Civil de 2002 segue a mesma linha, notadamente em seu art. 1.228, § 1º.

¹ O capítulo da política urbana é uma consequência direta da participação da sociedade civil organizada no processo de redemocratização brasileira, marcado pela atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985 a partir de uma série de lutas locais por moradia (MARICATO, 1997).

Por outro lado, há quem já conteste o absolutismo dessa prevalência do interesse público sobre o particular, admitindo que a propriedade privada ceda espaço somente a partir de uma ponderação de valores não no nível normativo, mas à luz das circunstâncias em concreto (SARMENTO, 2007).

É nessa interseção que o presente artigo se situa: entre a premissa da propriedade privada como elemento estruturante do direito e sua restrição (ou delimitação) decorrente de um interesse coletivo. Mas, diferente da maior parte dos trabalhos sobre o assunto, propõe-se uma abordagem não à vista da dogmática tradicional, mas guiada pela análise econômica do direito (AED).

Partindo dessa perspectiva teórica é que se pretende abordar uma contenda conhecida no direito ambiental como o problema dos “parques de papel”. Cuidam-se de unidades de conservação formalmente criadas, mas não efetivamente implementadas, notadamente ante a omissão do Poder Público de proceder às desapropriações determinadas em lei. A hipótese investigada é que a instituição desses “parques de papel” pelos órgãos executivos, corroborada pela jurisprudência, é socialmente ineficiente.

Ao eleger esse marco teórico, não se quer afirmar que outros não são relevantes. Perspectivas políticas, sociológicas, antropológicas e ecológicas também são importantes para explicar o fenômeno. E não raras vezes, ao contrário da tônica aqui adotada, mesmo para defendê-lo. A intenção é tão-somente isolar uma variável – não a única – dessa política pública para esmiuçá-la dentro dos limites estreitos de um artigo científico.

Por isso, em diversos momentos, os exemplos dados podem parecer simplistas, ingênuos e pouco críveis. Isso é proposital e segue, como será visto já no primeiro capítulo, uma lógica de pensamento: busca-se compreender o básico para, a partir daí, formular uma racionalidade a orientar as complexidades de cada caso concreto.

O artigo foi dividido, então, em quatro capítulos de conteúdo, do abstrato para o concreto. O primeiro apresenta em linhas gerais a análise econômica do direito e sua forma básica de pensar. Daqui a alguns anos, com a divulgação que a AED vem tendo, talvez essa parte se torne desnecessária. Por ora, não se pode presumir que o leitor já tenha tido contato com a disciplina.

O segundo capítulo liga as premissas básicas da AED às desapropriações, especificamente pela apresentação das regras de responsabilidade como alternativa à impossibilidade de aplicação das regras de propriedade. Já o terceiro se propõe a apresentar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e explicitar o citado problema dos “parques de papel”.

Em continuidade, o quarto capítulo traz uma possível colaboração da AED para compreender e mitigar o chamado paradoxo da compensação, que se mostra mais relevante na implementação das unidades de conservação do que nas desapropriações e limitações administrativas genéricas.

Finalmente, nas considerações de encerramento, apontar-se-ão algumas medidas institucionais que já vêm sendo propostas para superar o problema posto, sob o ponto de vista econômico. Isso, repita-se, sem a menor pretensão de excluir outras abordagens igualmente importantes, mas que aqui se optou por não tratar.

2 Uma análise econômica da propriedade: o teorema de coase

Direito e economia são áreas de conhecimento que – ao menos sob a perspectiva da primeira – nem sempre caminham juntas. Os dogmas positivistas da unidade, coerência e completude (BOBBIO, 1999) retratam uma escola de pensamento que isola a ciência jurídica em uma autossuficiência lastreada na pureza de seu método (KELSEN, 2006).

Há algumas décadas, vem-se observando movimentos de contraposição ao positivismo jurídico, seja dentro da própria teoria do direito, ou mesmo mediante abertura cognitiva em relação a outras ciências, como a sociologia, a psicologia e, para o que aqui interessa, a economia. É da interlocução desses dois campos de conhecimento – direito e economia – que surge a AED.

Segundo Stigler (1992), economistas e advogados vivem em mundos diferentes e falam diferentes línguas. É profunda a diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato, toda ação racional) e outra que pretende alcançar a justiça como elemento regulador de todos os aspectos da conduta humana.

Imagine-se o seguinte exemplo: A “Fazenda A” produz milho em parte de sua terra, ao passo em que a “Fazenda B” é utilizada integralmente para criação de gado bovino. As fazendas são contíguas, seus limites são claramente definidos, mas não há cerca instalada ou qualquer óbice natural entre uma terra e outra. De tempos em tempos, o gado da Fazenda B invade a plantação da Fazenda A e destrói parcela da sua produção.

No código civil brasileiro, a consequência jurídica advinda dessa situação parece simples. O proprietário da Fazenda B tem obrigação de indenizar o dano sofrido pelo proprietário da Fazenda A. Além disso, como há perspectiva de reiteração do evento, também deve adotar medidas que previnam novos prejuízos, seja instalando cercas em sua propriedade, contratando supervisores ou mesmo reduzindo o número de cabeças criadas. Isso parece intuitivamente justo.²

De forma paradigmática, em trabalho que é considerado um dos marcos fundadores da AED, Coase (1960) propôs uma solução diferente para o proble-

² O significado de justiça é um dos grandes temas de investigação da filosofia do direito. Neste artigo, o termo “justo” será usado sem rigor acadêmico, buscando apenas se referir a situações que intuitivamente assim se pode caracterizar.

ma. Suponha-se que o custo anual de instalar e manter cerca ao redor da plantação de milho da Fazenda A seja de \$50 e de \$75 para fazê-lo nas margens da Fazenda B.³ Cada uma dessas medidas é suficiente para isoladamente evitar o prejuízo, cujo valor estimado é de \$100.

A princípio, a solução jurídica acima aventada parece não só justa como também eficiente. Ao se determinar que o proprietário da Fazenda B instale cerca ao redor de sua terra, está-se evitando um prejuízo de \$100 a um custo de \$75, gerando um excedente de \$25 se comparado à ausência de qualquer consequência jurídica pelo trespassse. Há, porém, uma solução mais eficiente.

Conforme Cootere Ulen (2016, p. 83), imagine-se agora que os proprietários de ambas as fazendas se apaixonam e casam em regime de comunhão universal de bens. Consolidadas as propriedades em um único patrimônio – é dizer, ausente a dicotomia justo-injusto – é razoável propor que a solução mais eficiente seria cercar somente a plantação da Fazenda A, ao custo de \$50, gerando então um excedente não mais de \$25 ($\$100 - \75), mas de \$50 ($\$100 - \50).

Cercar a plantação de milho da Fazenda A é, portanto, mais eficiente do que cercar a Fazenda B ou mesmo do que não fazer nada. E, segundo Coase, na ausência de custos de transação, esse resultado seria sempre atingido por negociação entre as partes. As regras jurídicas importariam apenas para fins distributivos. Para elucidar essa afirmação, sigamos com o exemplo citado.

Imagine-se que dois estados brasileiros possuem regras jurídicas distintas: no Estado X, os pecuaristas não têm responsabilidade pelo prejuízo causado pelo gado; no Estado Y, o proprietário deve indenizar os danos causados pelo trespassse do seu rebanho. Em outras palavras, na primeira hipótese o agricultor (Fazenda A) arcaria com o custo de \$100 e na segunda o pecuarista (Fazenda B) contaria com esse gasto.⁴

Em ambas as situações, os proprietários teriam incentivos para adotar medidas de precaução, mas na segunda isso pressuporia uma barganha entre as partes. Com efeito, haja vista que o Estado X não reconhece responsabilidade civil do pecuarista, o agricultor da Fazenda A optaria por cercar sua plantação de milho e evitar um prejuízo de \$100 a um custo de \$50. O excedente de \$50 produzir-se-ia independente de qualquer ação do pecuarista.

Mas, no caso do Estado Y, o pecuarista somente pode, por ato próprio, adotar medida de prevenção a um custo de \$75. Ele pode, além disso, oferecer-se ao proprietário da Fazenda A para custear o cercamento da plantação de milho ao custo de \$50, mas esse não teria nenhum incentivo para aceitar a pro-

³ Perceba-se que o custo não é o mesmo pois, ao contrário do que foi apontado para a Fazenda B, a Fazenda A teria apenas parte de seu espaço tomada pela plantação de milho.

⁴ Uma análise empírica sobre a aplicação do teorema de Coase nessa situação pode ser verificada em Ellickson (1986).

posta, a não ser que recebesse também uma parte do excedente gerado. Qualquer oferta em que o pecuarista pagasse ao agricultor entre \$51 e \$74 seria benéfica para ambas as partes se comparada às duas outras soluções.

Perceba-se que tanto sob a lei do Estado X como do Estado Y o resultado é eficiente, ou seja, evita-se um prejuízo de \$100 a um custo de \$50, gerando um excedente de \$50. A diferença se produz tão-somente no campo da distribuição de riqueza, eis que na primeira situação o proprietário da Fazenda A arcava sozinho com o custo de \$50, ao passo em que na segunda o dono da Fazenda B é que suportaria tal custo, além da transferência de parte do excedente gerado.

Portanto, uma primeira concepção daquilo que mais tarde viria a ser conhecido como o teorema de Coase pode ser resumida assim: quando ausentes custos de transação, o uso eficiente de recursos decorre de barganha entre os interessados, independentemente da atribuição legal dos direitos de propriedade.

Esse exemplo trazido por Coase e repetido à exaustão por outros autores ilustra um dos dogmas da AED, ao menos na sua vertente neoclássica: a premissa de que o humano é um ser racional, que age de maneira a maximizar sua riqueza.⁵ Essa noção, associada ao reconhecimento da finitude dos recursos, importa num “choque de realidade”⁶ para o direito que se abre a outras ciências.

A partir disso, o papel do direito e, principalmente, os instrumentos à sua disposição podem ser repensados. Não se trata mais de um exame do binômio justo-injusto, o que por si só já é extremamente complexo. Passa-se a lidar com outras contraposições, como necessário-desnecessário; possível-impossível; desejável-indesejável; suficiente-insuficiente etc.

3 Direitos de propriedade e de responsabilidade

Se a eficiência é atingida diretamente pela negociação entre as partes, qual é afinal o papel do direito? A função das regras jurídicas diz respeito exclusivamente a questões distributivas e redistributivas? A essa última pergunta, a resposta obviamente é não. Quanto à primeira, tal compreensão demanda uma ressalva acerca do teorema acima apresentado.

Segundo o próprio autor (COASE, 1960, p. 15):

The argument has proceeded up to his point on the assumption (explicit in Sections III and IV and tacit in Section V) that there were no costs involved in carrying out market transactions. This is, of course,

⁵ Em sentido contrário, cf. Dworkin (1980).

⁶ O realismo jurídico é uma corrente de pensamento surgida na primeira metade do século XX em países de tradição anglo-saxã e escandinava, que não se confunde com a AED, apesar de ambas partilharem pressupostos consequencialistas similares. Para maior aprofundamento, cf. Holmes Jr. (1991).

very unrealistic assumption. In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often extremely costly, sufficiently costly at any rate to prevent many transactions that would be carried out in a world in which the pricing system worked without cost.

Com efeito, é importante transcrever a advertência do próprio autor para que fique claro que o teorema de Coase não pressupõe um mundo ideal, onde não houvesse custos de transação e falhas de mercado. Nessa utopia, o direito não seria necessário para que a sociedade fosse eficiente. Mas, na realidade, sob o ponto de vista da eficiência, as regras jurídicas devem incidir como instrumento de mitigação dessas contingências.

Nessa esteira, pelos motivos mais diversos, nem sempre será possível uma negociação direta entre os interessados para a consecução do resultado ótimo. Existem falhas informacionais, limitação de comunicação, assimetrias, vieses cognitivos, enfim, uma série de limitações humanas inerentes ou externas que não raras vezes conduzem exatamente ao contrário daquilo que normativamente se esperaria.

Dentre as chamadas falhas de mercado, merece destaque a noção de externalidade, que pode ser positiva ou negativa. Em situação ideal, as trocas voluntárias dentro de um mercado beneficiam todas as partes. Algumas vezes, porém, essa relação gera efeitos além da esfera jurídica dos contratantes, atingindo pessoas que não concordaram com a (ou sequer sabiam da) relação constituída. Os efeitos benéficos a terceiros são chamados de externalidades positivas. Os maléficos são denominados externalidades negativas.

A noção de externalidade é tão importante para a economia que chega a fundamentar o próprio direito de propriedade. Segundo Demsetz (1967, p. 350), se uma das funções dos direitos de propriedade é a internalização das externalidades positivas e negativas, seu surgimento ou extinção pode ser entendido a partir da emergência de novos e diferentes benefícios ou malefícios.

De fato, evidências⁷ indicam que o homem tende a se apropriar das coisas somente quando isso lhe traz vantagens superiores às desvantagens que lhe são inerentes. E essa assertiva parece correta tanto sob o ponto de vista histórico como atual, eis que essas externalidades podem variar em um sentido ou em outro. Surgido o interesse e verificada a finitude dos bens sujeitos a apropriação, tem-se como consequência natural tanto a ideia de propriedade privada como a instauração do sistema de trocas voluntárias.

⁷ O autor cita como exemplo o estudo antropológico *The Montagnes 'Hunting Territory' and the Fur Trade* conduzido por Eleanor Leacock sobre os índios norte-americanos, que estabeleceu empiricamente uma relação entre a apropriação de terras e contingências do comércio de pele.

A partir dessa premissa conceitual, atribuída a propriedade de um bem a uma determinada pessoa, essa passa a dispor de um conjunto de direitos que lhe garantem que esse bem privado somente será excluído de seu patrimônio por ato voluntário e, nos casos dos negócios jurídicos onerosos, pelo valor subjetivamente atribuído.

Assim, se João for proprietário de uma casa de praia, esse bem só será transferido a outrem se: (i) João aceitar transferi-lo; e (ii) se o potencial comprador valorizar e propor pagar pela casa mais⁸ do que João a valoriza. Essa subjetividade de quantificação garante que o bem permaneça com aquele que lhe atribua maior valor, seja qual for o motivo para tanto.

Imagine-se que João valoriza a casa em \$500, não por conta de seu aspecto material, mas sim pela lembrança que isso lhe traz de sua infância. Nenhum comprador racional estaria disposto a pagar tal quantia sob o aspecto exclusivo da edificação. Logo, a permanência da casa no patrimônio de João assegura o maior benefício social possível.

Agora, presume-se que Juliana – filha da vizinha de João – queira muito morar ao lado de sua mãe, sendo sua única opção comprar a casa em questão. Por isso, ela lhe atribui um valor de \$800. Nessa situação, a compra-e-venda poderia ser concretizada por qualquer montante entre \$500 e \$800, gerando um excedente de \$300.

Efetivada a transação por, digamos, \$700, João teria \$200 a mais do que antes (excedente do vendedor). Juliana, por sua vez, teria adquirido uma casa que ela entende valer \$800 por um custo \$100 inferior (excedente do comprador). A soma dos excedentes é \$300 e representa o ganho social gerado pela negociação voluntária.

O ideal seria que todas as transações fossem feitas dessa maneira, o que – na ausência de custos de transação – garantiria uma alocação eficiente dos bens e recursos na sociedade. Contudo, conforme ressalva do próprio Coase, essa presunção pode se dar apenas como referencial teórico, jamais no plano descritivo. No mundo real, esse raciocínio precisa ser adaptado.

Nessa esteira, mesmo considerados os custos de transação, é razoável supor que o exemplo de João e Juliana seja verossímil. Em regra, a compra-e-venda de imóvel é um negócio jurídico voluntário e quantificado subjetivamente. Pensemos, porém, nas negociações envolvidas quando um motorista dirige do ponto A ao ponto B. Cada troca de faixa, cada freada brusca, cada entrada e saída de pista envolve uma ponderação de custos e benefícios entre os diversos motoristas.

⁸ Pesquisas indicam que existe uma tendência de inércia, ou seja, de os negócios não se concretizarem se o valor proposto pelo potencial comprador for o mesmo atribuído ao bem por João. Isso é chamado *endowment effect* (COOTER; ULEN, 2016, p. 87).

Para situações como essas, cujos custos de transação são proibitivos e obstam em absoluto a barganha direta, as regras de responsabilidade devem se sobrepor às de propriedade. Isso significa que, por vezes, alguém será privado involuntariamente de um bem integrante do seu patrimônio (em um acidente de trânsito, o carro) por um valor objetivamente calculado (o montante da indenização).

Muitas vezes, o acidente é resultado de erro de cálculo. Mas nem sempre, e um bom exemplo é o estado de necessidade. Suponha-se que o causador do acidente estivesse dirigindo o carro de maneira agressiva para levar seu filho ao hospital. É razoável presumir que, houvesse a possibilidade de parar o tempo, ele compraria o veículo abalroado e o destruiria se isso pudesse salvar a vida da criança. Na vida real, porém, o tempo não para e essa ponderação não pode se dar por negociação entre os proprietários dos carros. A vítima terá seu patrimônio subtraído, a um valor objetivamente fixado, e ainda assim isso representará um ganho social.

Sobre as regras de responsabilidade, Calabresi e Melamed (1972, p. 1.006) trazem o exemplo de um terreno dividido em 1.000 parcelas iguais, cada uma delas pertencente a uma pessoa diferente. Cada pessoa valoriza sua propriedade em \$8.000, resultando num valor total de \$8.000.000.

Nessa situação, se 100.000 cidadãos estivessem dispostos a pagar \$100 pela construção de um parque naquele terreno, o resultado eficiente seria a negociação de todas as glebas por qualquer valor (em média) entre \$800 e \$1.000 e a construção do parque, que geraria um benefício social quantificado em \$10.000.000 (100.000 cidadãos vezes \$100). O montante acima de \$8.000.000 seria o excedente a ser distribuído.

Não é difícil pensar em um cidadão – chamado de *freerider* ou *freeloader* – que optasse por não pagar nada, confiando que outros pagariam o suficiente para que ele absorvesse \$100 do excedente do comprador. Do outro lado, pode-se pensar no vendedor – denominado *holdout* – que se propusesse a vender sua parte por \$1.200, de forma a também se apropriar de uma parcela maior do excedente.

Se uma quantidade significativa de compradores e vendedores agissem dessa maneira, a barganha restaria frustrada, não pelo preço que cada um atribui ao bem, mas pelo comportamento decorrente da ausência de informações claras e completas, uma das variáveis dos custos de transação. E assim, inviabilizado o negócio, estar-se-ia de frente a um ponto de ineficiência.

Em casos como esse, as regras de responsabilidade incidem como um instrumento para correção de uma falha de mercado.⁹ Em vez de negociar com

⁹ Há outras formas de correção de falhas de mercado. No caso citado, a realização de eventos de conscientização dos compradores e vendedores poderia ser uma alternativa. Cada instrumento pode ser mais ou menos adequado à vista das circunstâncias em concreto.

cada uma das 101.000 pessoas, o Estado pode optar por desapropriar o terreno, criar uma contribuição de melhoria para os cidadãos (digamos, de \$90) e pagar aos proprietários o valor de avaliação proposto objetivamente por um perito (*e.g.*, \$9.000).

O exemplo da desapropriação trazido por Calabresi e Melamed é importante, mas pode conduzir a uma interpretação equivocada de que as regras de responsabilidade pressupõem uma intermediação (no caso, do Estado). Há diversas situações em que a relação continuará direta entre os interessados. Basta retomar o exemplo do trânsito acima referido. Para trocar de faixa, o motorista não precisa negociar com o outro, mas está sujeito às regras de responsabilidade na hipótese de causar algum acidente.

Tanto em uma situação como na outra, as regras de responsabilidade substituem aquelas que seriam preferíveis – as regras de propriedade – como mecanismo de se obter um resultado eficiente que sob a regência destas, ante os altos custos de transação, não seria possível. Por vezes, então, a voluntariedade utópica cede espaço à compulsoriedade pragmática e a propriedade se flexibiliza pela necessidade de organização de uma sociedade multitudinária.

4 As unidades de conservação e os “parques de papel”

Feitos esses apontamentos sobre a AED, passemos a uma análise do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e do problema dos “parques de papel”. No capítulo seguinte, o referencial teórico será retomado e ligado à problemática que ora se passa a colocar.

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 225, § 1º, inciso III, que incumbe ao Poder Público, a fim de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, criar espaços territoriais especialmente protegidos. Esse preceito constitucional foi regulamentado, dentre outros diplomas,¹⁰ pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC.

Nesse diapasão, tal lei se propõe a estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão desses espaços, e o método utilizado para tanto foi a categorização de dois grupos e 12 espécies diferentes de unidades de conservação, com indicação das regras básicas atinentes a cada uma delas.

Em breve síntese, a Lei nº 9.985/00 indica cinco unidades de proteção integral, que visam à manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atribui-

¹⁰ O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o pedido cautelar na ADI 3.540/DF (posteriormente julgada extinta), consolidou entendimento segundo o qual os espaços territoriais especialmente protegidos não se restringem às unidades de conservação disciplinadas na Lei nº 9.985/00.

tos naturais. São elas: estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; monumento natural; e refúgio de vida silvestre.

Dentro do grupo de unidades de uso sustentável – que admitem exploração direta racional dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos – são elencadas: área de proteção ambiental; área de relevante interesse ecológico; floresta nacional; reserva extrativista; reserva de fauna; reserva de desenvolvimento sustentável; e reserva particular do patrimônio natural.

Com essa estrutura normativa, é possível saber as características básicas de uma unidade pelo simples nome dela. Por exemplo, a Reserva Biológica do Tinguá é mais restritiva que o Parque Nacional de Itatiaia que, por sua vez, é mais restritivo do que a Área de Proteção Ambiental (APA) de Petrópolis.

Para o que aqui interessa, nos termos do art. 11, os parques (nacionais, estaduais ou municipais) são unidades de proteção integral que têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Admite-se, mediante autorização prévia do órgão gestor, a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

À luz do § 1º, os parques são unidades de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Essa é uma característica de algumas das espécies acima referidas, em contraponto a outras – como a APA – que admitem também propriedade privada. É essa particularidade dos parques que mais interessa ao presente estudo.

Isso porque, no que pese a clareza com que isso é determinado pela Lei nº 9.985/00, um exame mais aprofundado da política pública ambiental brasileira mostra que – em inúmeras situações – o Poder Público institui unidades de conservação dessa espécie sem – desde o primeiro momento – pretensão de efetivamente desapropriar as áreas abarcadas. E, verificado esse fato, a AED pode auxiliar a entender o fenômeno.

Nesse sentido, segundo dados oficiais do SNUC,¹¹ o Estado do Rio de Janeiro conta com 315 unidades de conservação formalmente criadas, das quais 81 foram instituídas pela União, 118 pelo Estado e 116 pelos municípios fluminenses. Isso representa 13,64% de todas as unidades de conservação brasileiras e uma área total protegida de 10.833,42 km², aproximadamente 1/4 do território estadual. Desse montante, 87 integram o grupo de proteção integral e 228 são de uso sustentável.

Das 87 unidades de proteção integral, 57 são parques, sendo três federais, 11 estaduais e 43 municipais. Eles abrangem 2.293,88 km² de área protegida,

¹¹ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

uma extensão territorial que demonstra a importância dessas unidades no cenário regional do grupo de proteção integral (ver Gráfico 1 – Quantidade UPI's fluminenses e área de abrangência).

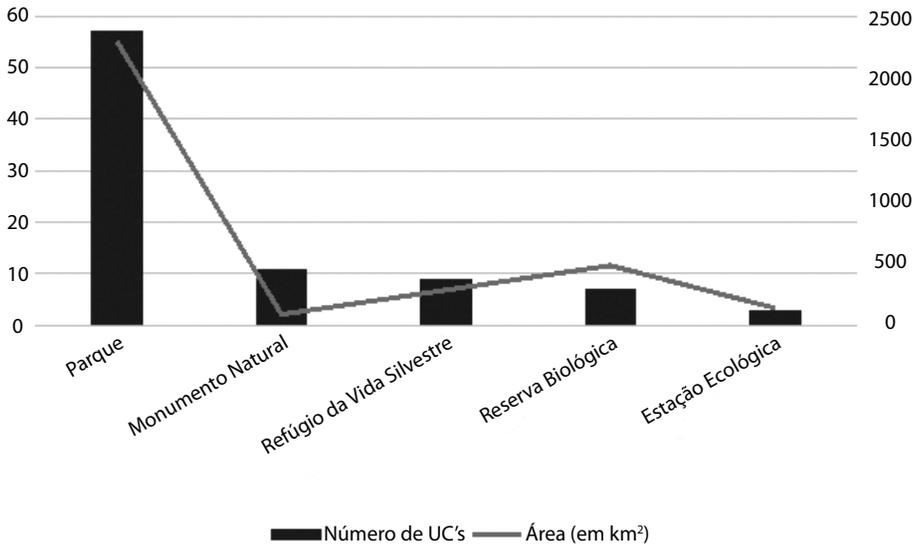


Gráfico 1 – Quantidade UPI's fluminenses e área de abrangência.

Fonte: SNUC. Acesso em: 15 jul. 2019.

Fica claro, portanto, a relevância dos parques para a política pública de proteção do meio ambiente e de ocupação do território rural e urbano. Houvesse simples aplicação subsuntiva do art. 11, §1º, da Lei nº 9.985/00, toda essa área deveria ser pública, inclusive com processo de desapropriação dos imóveis privados abrangidos pelos decretos de criação. No entanto, conforme já afirmado acima, essa premissa jurídica não se replica no mundo dos fatos.

Nesse diapasão, conforme estudo apresentado por Rocha (2002), a região sudeste brasileira detinha, até 2000, a pior relação de parques nacionais regularizados, correspondendo a tão-somente 44,35% da área total protegida normativamente (ver Tabela 1 – Situação fundiária dos parques nacionais até 2000, por região). Quanto aos parques federais localizados no Estado do Rio de Janeiro, a situação era ainda pior. O Parque Nacional de Itatiaia, por exemplo, passados então quase 70 anos de sua criação, contava com apenas 33% de sua área regularizada.

Tabela 1 – Situação fundiária dos parques nacionais até 2000, por região

Região	Área Total (em ha)	Área Regularizada (em ha)	Área Regularizada (em %)
Norte	8.148.762	7.473.069	91,71
Nordeste	1.075.346	878.268	81,67
Centro-oeste	1.028.661	748.569	72,77
Sul	397.087	247.467	62,32
Sudeste	433.925	192.469	44,35
Total	11.083.781	9.539.842	86,07

Fonte: Rocha (2002).

Mesmo o Parque Nacional da Tijuca, localizado no coração da cidade do Rio de Janeiro, pendia de regularização fundiária em 22% de seu território. Essa discrepância entre a previsão legal e a prática efetiva de criação dos parques não é nova e muito menos está superada. Os chamados “parques de papel” importam em desrespeito ao modelo de gestão escolhido expressa e legitimamente não só pela Lei nº 9.985/00, mas também pelos diplomas que lhe antecederam.

Como explicam Rocha, Drummond e Ganem (2010), o modelo de gestão de parques escolhido pelo Brasil está longe de ter sido adotado universalmente. Por exemplo, admite-se em alguns países da Europa, Japão e Canadá a existência de propriedade privada no interior dessas unidades. Essa discussão sobre a viabilidade de terras particulares no interior dos parques foi travada no Congresso Nacional quando da aprovação da lei do SNUC, tendo prevalecido a opção atual de exclusividade de terras públicas, ainda que flexibilizada pela necessidade de consulta popular antes da criação da unidade (art. 22, § 2º).

Há *prós e contras* em ambos os modelos. Admitir propriedade privada nos parques importa numa gestão mais participativa e, naturalmente, em maior dificuldade de atuação do Estado diante da inerente complexidade de relações jurídicas. Em sendo a área exclusivamente pública, dá-se mais poder ao Estado, naturalmente a um custo administrativo crescente tanto para criação como para gestão da unidade.

Contudo, fato é que essa opção foi expressamente adotada pelo Congresso Nacional ao aprovar a lei do SNUC, devidamente sancionada pelo Presidente da República. Eventual rediscussão da matéria deveria se dar na mesma instância deliberativa, e não mediante simples desconsideração da norma jurídica posta. Não bastasse isso, o problema ultrapassa o âmbito da legitimidade institucional e afeta materialmente a eficiência dessa política pública.

A insegurança jurídica causada pelos “parques de papel” – as unidades criadas formalmente, mas não implementadas de fato – é prejudicial para todas as partes envolvidas. O particular se vê, não raras vezes, em uma indesejável situação de incerteza. O Poder Público, por sua vez, põe-se diante de custos não estimados que, caso houvesse sido antecipados, poderiam determinar um giro na política pública inicialmente executada.

Esses dois pontos – a incerteza do particular e os custos inesperados do Estado – serão aprofundados em seguida, inclusive com referências ao papel da jurisprudência nesse fenômeno. Ver-se-á que a perspectiva teórica trazida pela análise econômica pode representar uma contribuição na medida em que identifica uma distorção chamada de paradoxo da compensação e propõe mecanismos para sua correção.

5 Uma colaboração da AED: as desapropriações e o paradoxo da compensação

Nesse diapasão, conforme apontado em capítulo anterior, as regras de responsabilidade devem incidir subsidiariamente às regras de propriedade quando os custos de transação forem altos o suficiente para obstar um resultado eficiente. A desapropriação é um exemplo, eis que – mesmo desconsiderados os *freeriders* e *holdouts* – dificilmente seria possível ao Estado negociar um valor que atendesse subjetivamente a cada um dos proprietários e cidadãos beneficiados.

As regras de responsabilidade, portanto, são a segunda melhor opção diante da impossibilidade de incidência da primeira. Isso significa que, sendo os custos de transação proibitivos, os particulares perdem sua propriedade em razão de um ato administrativo compulsório (expropriação), por um preço objetivamente fixado (indenização).¹² Naturalmente, cuida-se de medida excepcional e que deve ser adotada de maneira comedida, eis que há maior potencial de instauração de conflitos.

Desapropriação, porém, não se confunde com limitação administrativa. A última pode ser compreendida como uma circunscrição do próprio direito de propriedade, que deve se conformar a outros de similar hierarquia jurídica e relevância socioeconômica. Daí porque, sendo uma delimitação da propriedade em si, as limitações administrativas não implicam – em regra – em direito de indenização do particular em face do Estado.

¹² Por ora, presume-se que a indenização é perfeita. Assim, no campo teórico, manter a propriedade ou receber a indenização deve ser indiferente para o proprietário. Mais à frente, esse conceito será melhor trabalhado.

Um dos problemas que exsurge dessa dicotomia desapropriação-limitação é o da precaução ótima. Em se tratando de um ou outro instituto, é dizer, havendo ou não pagamento de indenização, o particular ou o Estado podem deixar de receber estímulo de atuação eficiente. Para ilustrar essa contenda, Cooter (1985, p. 19) oferece o seguinte exemplo:

Xavier is a government official whose wall is covered by a large map with a thick blue line across it. The blue line represents a proposed government project, such as a highway, park, sewer line, or the boundaries of a neighborhood being downzoned. Yvonne is contemplating major improvements on her property, which is located on the blue line. If the government carries out its plan, it will either take Yvonne's title or easement in her land, or restrict her ownership rights by regulation. By doing so, the government project will also destroy the value of Yvonne's proposed improvements.

Sob o ponto de vista teórico, desconsiderando por ora as regras próprias do Brasil, há vários conflitos possíveis: o Estado pode desapropriar pagando indenização insuficiente; o Estado pode restringir em demasia a propriedade por meio de limitações administrativas, sem indenização; o Estado pode gerar a depreciação do imóvel simplesmente ameaçando desapropriá-lo; o particular pode fazer investimentos desnecessários visando majorar sua indenização; o particular pode deixar de conservar o bem se não tiver perspectiva de ser compensado por isso; etc.

O ponto principal que interessa à AED é, partindo da premissa de que todos os envolvidos agem de forma racional, como estimular o resultado ótimo. Em outras palavras, retomando o exemplo transcrito, como fazer com que tanto Xavier quanto Yvonne atuem de maneira a maximizar o benefício social total. Isso porque, lembrando os conceitos suscitados acima, tanto a desapropriação quanto a limitação administrativa geram externalidades negativas que serão suportadas por uma ou outra parte. Quem internalizá-las terá incentivo para agir ponderadamente, não se podendo afirmar o mesmo do outro.

Essa situação é chamada de paradoxo da compensação (COOTER; ULEN, 2016, p. 175). Se o Estado instituir uma limitação administrativa, não será obrigado a pagar indenização e as externalidades recairão exclusivamente sobre Yvonne. Xavier não será demandado a fazer um exame de custo-benefício, mas Yvonne sim. Cabendo a ela suportar a diminuição do valor de sua propriedade, é racional que ela evite medidas que possam vir a agravar esse prejuízo.

No outro sentido, em se cuidando de uma desapropriação, haverá obrigação de pagar indenização justa e prévia e, partindo do pressuposto de que ela é perfeita, as externalidades incidirão unicamente sobre Poder Público. Xavier, portanto, se estiver agindo de maneira racional, somente procederá às expropriações que gerem maior benefício social em detrimento dos custos envolvidos. Já Yvonne não terá motivo para evitar condutas que minorem o custo administrativo.

Esse é o paradoxo. Na teoria, supondo que não existem custos de transação e que eventual indenização é perfeita, em nenhuma das situações apontadas – desapropriação ou limitação administrativa – as duas partes contarão com estímulo para agir de forma eficiente. Na primeira situação (limitação administrativa), o incentivo será voltado exclusivamente para Yvonne. Na segunda (desapropriação), unicamente para Xavier.

A solução dada por Cooter (1985, p. 22) perpassa pela distinção conceitual de *liquidated damage* e *actual damage*, em português, *danos liquidados* e *efetivos*. A primeira espécie seria similar à compra de uma opção pelo Poder Público, que poderia, dentro de certo prazo, exercê-la para adquirir a propriedade pelo preço previamente fixado. Os danos efetivos seriam aqueles de fato suportados pelo proprietário. Ambos podem se aproximar, mas não se confundem.

Com isso, se o Estado tivesse que pagar indenização somente dos danos liquidados e a diferença destes para os danos efetivos fosse suportada pelo particular, cada um internalizaria parte das externalidades geradas. Aquele teria estímulo para agir moderadamente, eis que teria que compensar os danos liquidados. O expropriado, por sua vez, também seria induzido a atuar com precaução, já que a diminuição do *actual damage* não implicaria na minoração do valor de sua indenização.

No direito brasileiro, esse paradoxo da compensação parece pouco relevante para as desapropriações,¹³ tendo em conta que o Decreto-lei nº 3.365/41 traz três regras que conduzem exatamente à solução teórica proposta: (i) o valor da indenização deve ser contemporâneo à avaliação (art. 26); (ii) as benfeitorias úteis não serão compensadas, salvo se autorizadas previamente pelo expropriante (§ 1º); e (iii) prazo de cinco anos para desapropriação (art. 10).

Assim, o Estado deve atuar moderadamente para evitar pagamento desnecessário de indenizações. Por outro lado, declarado o interesse público e feita a avaliação do imóvel, ou seja, liquidado o valor da compensação, o proprietário passará a agir de forma a mitigar o seu prejuízo efetivo (*actual damage*). Se dentro do prazo de cinco anos o Poder Público se mantiver inerte, retorna-se ao *status quo*.

Com isso, ainda que existam diversos conflitos decorrentes do processo de desapropriação em concreto, em termos normativos, as linhas básicas traçadas pelo DL nº 3.365/41 parecem suficientes para mitigar o paradoxo da compensação. O mesmo não se pode dizer com relação à criação dos parques.

¹³ O mesmo não se pode falar das limitações administrativas, que normalmente não contam com regras jurídico-econômicas que estimulem uma atuação ponderada do Estado. Dentre outros exemplos, pode-se pensar nos tombamentos de conjuntos urbanos que vêm sendo instituídos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) sem análise de custo-benefício. Esse tema é complexo e não cabe nestas breves linhas, sob pena de se desvirtuar o estudo delimitado.

Partindo da premissa de que a Administração instituiu essas unidades de conservação, mas não as implementa conforme determinado pela lei, a jurisprudência vê-se instada a resolver inúmeros conflitos surgidos. Ao fazê-lo mediante aplicação da dogmática tradicional, desconsiderando as consequências econômicas, o resultado obtido passa longe da eficiência.

Nesse diapasão, defrontando-se com ações de desapropriação indireta proposta pelos proprietários de áreas não expropriadas, os tribunais tenderam no primeiro momento a reconhecer direito de indenização aos autores (STJ, REsp 408.172/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª turma, julgado em 7 de agosto de 2003). À luz do que foi apontado acima, essa jurisprudência conduziu não a uma das dimensões do paradoxo da compensação (estímulo somente do Estado), mas – haja vista se tratar de pagamento *a posteriori* – a um resultado ainda pior: nenhuma das partes agiu com a precaução necessária para o resultado social ótimo.

No caso, que versava sobre a instituição do Parque Estadual da Serra do Mar, o Estado de São Paulo não estimou esse custo quando da criação formal da unidade de conservação. Também os particulares não tinham interesse de mitigar esse montante. O problema foi expressamente apontado no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Assembleia Legislativa (ALESP, 2001):

Essa inércia do Governo do Estado de São Paulo, somada às iniciativas dos proprietários de áreas, deu origem às centenas de processos que colocam hoje o Estado diante de uma verdadeira batalha judicial para anular as condenações já impostas, bem como para tentar reverter a tendência do Poder Judiciário, que tem condenado o Estado a pagar indenizações milionárias aos autores destas ações.

[...]

Se não bastasse, no início das ações judiciais propostas contra o Estado, faltou um real dimensionamento do problema por parte dos Órgãos do Governo encarregados de implantar as unidades de proteção ambiental, bem como faltou zelo de parte dos órgãos encarregados de defender o interesse público. Empurraram os problemas de eventual pagamento pelos imóveis para seus sucessores.

[...]

A falta de zelo por parte dos órgãos públicos, acrescida a “malícia” por parte de alguns proprietários de ações, advogados, peritos e assistentes técnicos na proposição das ações e na condução dos processos, permite-nos até mesmo a suspeita de omissão e, em alguns momentos, até de conivência de representantes públicos.

[...]

Para melhor visualizar a dimensão do problema, o Ministério Público fala em até 50 (cinquenta) bilhões de reais de prejuízo aos “cofres públicos do Estado” se o quadro não se reverter e os processos continuarem tramitando e sendo julgados com vêm sendo hoje.

Naquele momento, a jurisprudência fixada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) levava a um estado de ineficiência máxima, não havendo incentivo de precaução para nenhuma das partes envolvidas. Contudo, esse entendimento veio a ser posteriormente superado (EAg 407.817/SP, Rel. Min. Denise Arruda, 1ª seção, julgado em 22 de abril de 2009) no sentido negar a pretensão indenizatória e reconhecer que a instituição formal do parque, sem ulterior desapropriação, caracterizava mera limitação administrativa, destarte não indenizável.

Esse posicionamento jurisprudencial, que perdura até hoje, parece ser uma evolução em termos de eficiência. Mas, por outro lado, a indefinição das regras jurídicas ao caso concreto continua sendo uma contenda. Vejamos como essa incerteza instaura o paradoxo da compensação não mitigado pela distinção do *liquidated damage* e *actual damage*.

Com efeito, consolidado que a instituição da unidade de conservação impõe de imediato uma limitação administrativa, o Poder Público – ao escolher se vai desapropriar ou não parte das propriedades – tende a não fazer um exame de custo-benefício. Logo, não há incentivo, sob esse prisma específico, para agir com a devida precaução. Tem-se uma das facetas do paradoxo.

Na outra ponta, se houver opção pela expropriação, as três regras do DL nº 3.365/41 que mitigariam o paradoxo (valor na data de avaliação, limitação de benfeitorias e prazo) seriam virtualmente inaplicáveis.

Segundo esse entendimento, o ato normativo que cria a unidade de conservação e declara o interesse público para fins de desapropriação – ante suas especificidades diante da regra geral – não estaria sujeito ao prazo de cinco anos previsto no art. 10 do DL nº 3.365/41. Nesse contexto, a inexistência de prazo pode prorrogar a perspectiva de desapropriação a tal ponto que as regras de limitação das benfeitorias e de data-base da indenização se mostrariam irrazoáveis. Com isso, a diferença entre os *liquidated damages* e *actual damages* – que mitigariam o paradoxo da compensação – deixaria de existir. Eis a outra faceta.

6 Considerações finais

Buscou-se com o presente artigo mostrar uma contribuição, dentre inúmeras possíveis, que a análise econômica do direito pode fornecer para a compreensão de um problema cuja existência não parece contestável. Os “parques de papel” – aquelas unidades de conservação formalmente criadas, porém não efetivamente implementadas – são uma realidade e isso gera certo grau de insegurança que conduz à ineficiência da política pública.

O paradoxo da compensação é apenas uma perspectiva desse fenômeno e não se teve aqui a pretensão de afirmá-lo como sua única ou principal causa. Frente a esse diagnóstico, diversas alternativas se colocam para mitigá-lo. Uma solução interessante constava no projeto de Lei nº 3.751/2015, apresentado pelo Deputado Federal Toninho Pinheiro (PP/MG), mas arquivado pelo encerramento da legislatura.

Segundo o texto proposto, a Lei nº 9.985/00 passaria a determinar que a criação de unidade de conservação de domínio público, quando incluísse terras privadas, estaria condicionada à disponibilidade orçamentária. A alteração parece relevante para fazer frente ao problema. Isso não garantiria uma integral regularidade fundiária, já que outras contingências certamente exsurgiriam, mas seria um passo importante para a aderência fática ao modelo de unidade normativamente eleito.

Os órgãos de controle também podem exercer papel importante,¹⁴ mas seria salutar se fosse adotada uma perspectiva ampla do problema. A experiência mostra que tratar a contenda de maneira casuística tenda a gerar ainda mais déficit social se comparado a soluções holísticas.

De uma forma ou de outra, independentemente da solução proposta, o diagnóstico do problema sob o ponto de vista jurídico-econômico já abre frente para uma série de pesquisas a serem executadas visando à sua resolução.

Referências

ALESP. *CPI das indenizações ambientais*: relatório final. São Paulo, SP, 2001. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/cpiindenizacaoSambientaisrelatorio_final.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: UNB, 1999.

CALABRESI, Guido; MELAMED, Douglas. Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral (1972). *Faculty Scholarship Series*, Paper, 1983. In: *Harvard Law Review*, v. 85, n. 6, abr. 1972, p. 1.089-1.128.

COASE, Ronald. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, Chicago, University of Chicago Law School, v. 3, out. 1960.

_____. Unity in Tort, Contract and Property: The Model of Precaution. In: *California Law Review*, v. 73, n. 1, jan. 1985.

_____; ULEN, Thomas. *Law and Economics*. 6. ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016.

¹⁴ O Ministério Público Federal, através de sua 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, já, inclusive, expediu orientação para que os Procuradores da República tomem medidas judiciais para efetivação da regularização fundiária das unidades de conservação, mas sem nenhum detalhamento em concreto de como isso seria viabilizado. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/enunciados-1/orientacoes-1/PGR00195717_201821.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

DEMSETZ, Harold. Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, v. 57, n. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, p. 347-359, May. 1967.

DWORKIN, Ronald. Is Wealth a Value? In: *The Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 2, Change in the Common Law: Legal and Economic Perspectives, The University of Chicago Press Stable, p. 191-226, mar. 1980.

ELLICKSON, Robert. Of Coase and Cattle: Dispute Resolution Among Neighbors in Shasta County. *Faculty Scholarship Series*, Paper 466, 1986.

HOLMES JR., Oliver Wendell. *The Common Law*. New York: Dover, 1991.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARICATO, Herminia. *Habitação e cidade*. 6. ed. São Paulo: Atual, 1997.

ROCHA, Leonardo G. M. *Os parques nacionais do Brasil e a questão fundiária: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos*. Niterói, 2002. Dissertação de Mestrado em Ciência Ambiental, Universidade Federal Fluminense.

_____; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, Curitiba, jun. 2010.

SARMENTO, Daniel. (Coord.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

STIGLER, George. Law or Economics? *The Journal of Law and Economics*, Chicago, University of Chicago Law School, v. 35, n. 2, out. 1992.